

LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ : UNE ACTION AU SERVICE DES SALARIÉS, DES ENTREPRISES ET DE LA COLLECTIVITÉ

La lutte contre le travail dissimulé est essentielle à la cohésion sociale, car elle permet :

- de préserver les droits sociaux des salariés : il s'agit de garantir que tout travail permet aux salariés de se constituer des droits à retraite, à chômage, à indemnisation en cas de congé maladie ;
- de garantir une concurrence loyale entre les entreprises ;
- garantir le financement du système de protection sociale.

Qu'est-ce que le travail dissimulé ?

Le travail dissimulé est défini comme une dissimulation d'activité ou une dissimulation d'emploi salarié, qu'il s'agisse de l'exercice à but lucratif d'une activité économique non déclarée, ou, pour un employeur, de ne pas faire la déclaration préalable à l'embauche, de ne pas délivrer un bulletin de paie ou de mentionner sur ce dernier un nombre d'heures de travail inférieur à celui réellement accompli.

Il constitue la part la plus importante, en montants financiers, de la fraude sociale.

Les infractions de travail dissimulé se répartissent en deux grandes catégories :

- La dissimulation totale ou partielle d'activité ;
- La dissimulation totale ou partielle d'emploi salarié.

La fraude aux cotisations sociales est estimée entre 3,2 et 5,7 milliards d'euros.

Comment fonctionne la lutte contre le travail dissimulé ?

Plusieurs corps de contrôle sont compétents pour contrôler et sanctionner le travail dissimulé. Les Urssaf constituent un acteur central de la lutte contre le travail dissimulé.

Les actions poursuivent deux objectifs :

- lutter contre l'absence de déclaration
- s'assurer de l'exactitude et de l'exhaustivité des informations déclarées.

Différentes actions de contrôle sont conduites en matière de travail dissimulé :

— Les actions de contrôle ciblées fondées sur la sélection d'entreprises présentant un profil de risque de dissimulation d'activité/déclaration d'emploi et susceptibles de déboucher sur des redressements. Certaines de ces actions sont issues de l'exploitation des procès-verbaux de partenaires (inspection du travail, services de police et de gendarmerie...) : les Urssaf peuvent en effet procéder au redressement des cotisations et contributions sociales éludées à partir des constats portés aux procès-verbaux des autres services publics.

— Les contrôles aléatoires dont la vocation est d'évaluer la fraude en portant un éclairage sur des pratiques frauduleuses initiées dans certains secteurs d'activité. C'est cette démarche qui a permis de réaliser des estimations robustes de la fraude aux cotisations sociales.

— Les actions de prévention sont destinées à sensibiliser le plus grand nombre aux enjeux et objectifs de la lutte contre le travail dissimulé et aux règles en vigueur. Ces actions préventives sont utilement complétées par des démarches d'informations conduites auprès des organisateurs de grandes manifestations culturelles et sportives (ex : cette année, la Coupe du Monde de football féminin). Une sensibilisation des donneurs d'ordre privés et publics sur leurs obligations dans le cadre du recours à la sous-traitance constitue également un axe fort de la politique de prévention des Urssaf.

Les partenaires de la lutte contre la fraude

En matière de lutte contre le travail dissimulé, l'efficacité des actions prend appui sur des relations partenariales développées entre les différents services publics impliqués. Le renforcement des synergies partenariales permet de mieux détecter et traiter l'émergence de systèmes élaborés de fraude.

Les comités opérationnels départementaux anti-fraude (Codaf) constituent un important vecteur d'échanges d'information et de mutualisation des contrôles sur le terrain.

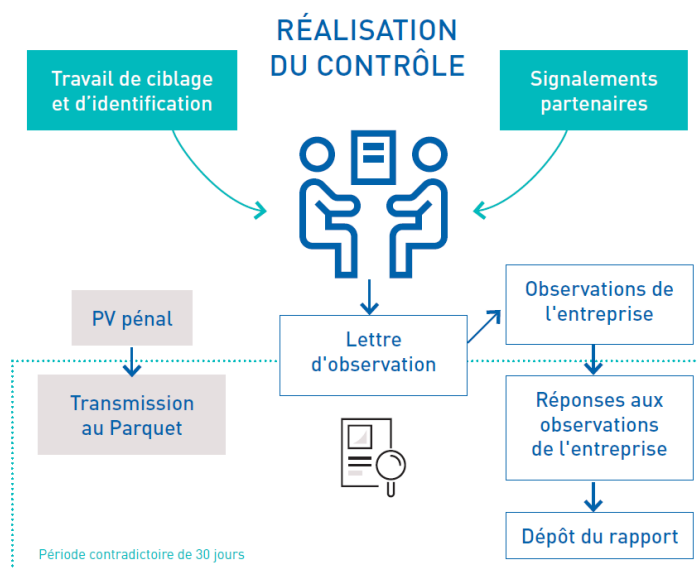
Les Urssaf participent activement à ce dispositif. Elles ont également développé des coopérations avec Tracfin et l'Office central de lutte contre le travail illégal en mettant à des compétences disposition de ces organismes pour exploiter des informations opérationnelles dans le cadre de contrôles à forts enjeux.

Depuis avril 2016, sous le pilotage de la Direction Générale du Travail, un groupe opérationnel de coordination permet un partage de connaissances sur de grands dossiers identifiés comme « stratégiques », pour lesquels des mesures de sanctions (judiciaires, administratives, financières) seront conjointement formalisées. Les situations de fraude aux détachements constituent à cet égard un thème prioritaire.

Les contrôles peuvent également avoir des suites judiciaires.

Les infractions sont constatées au moyen de procès-verbaux transmis, aux fins de poursuites pénales, au procureur de la République. La procédure pénale et le redressement des cotisations et contributions sociales éludées se déroulent parallèlement.

LA PROCÉDURE DU CONTRÔLE CONCERNANT LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ

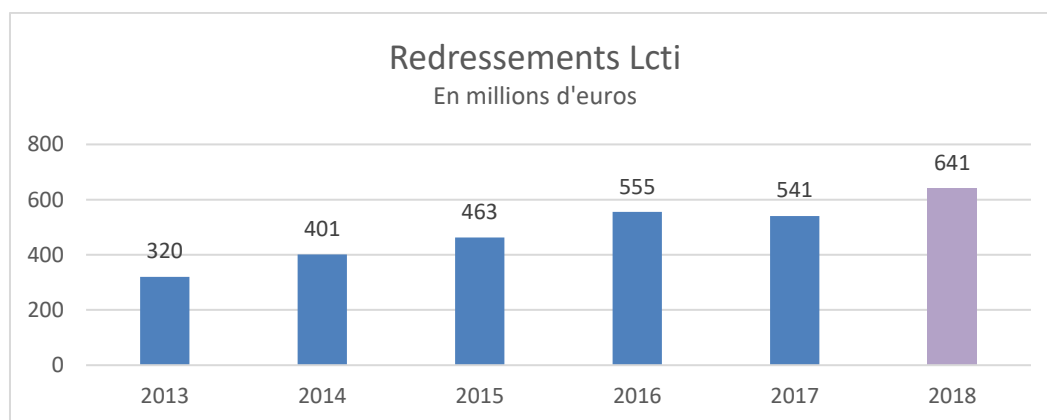


2. UNE FORTE PROGRESSION EN 2018 DES REDRESSEMENTS REALISES DANS LE CADRE DE LA LUTTE CONTRE LE TRAVAIL DISSIMULÉ

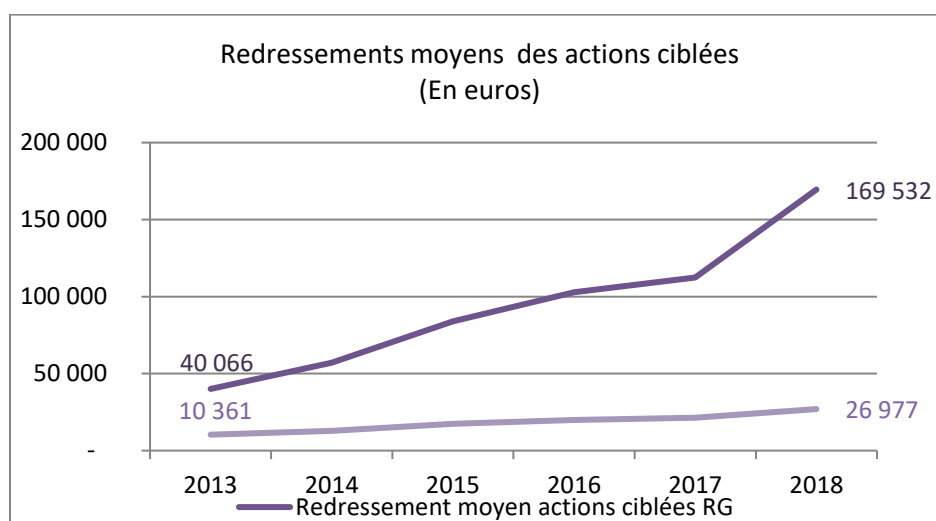
Le réseau des Urssaf a engagé, en 2018, 50 749 actions de lutte contre le travail dissimulé, dont plus de 5 000 concernant des actions ciblées et plus de 45 000 des actions de prévention. Plus de 88 % des actions ciblées de lutte contre le travail dissimulé aboutissent à un redressement.

Ces actions ont permis de réaliser 640,7 millions d'euros de redressements, soit une augmentation de 18,5 % par rapport aux résultats 2017,

Les sanctions financières appliquées dans le cadre de la lutte contre le travail dissimulé (majorations de 25 et 40 %, annulations d'exonérations de cotisations) ont représenté 30 % du montant de redressement, soit 190 millions : 26,7 millions au titre des annulations d'exonérations de cotisations et contributions sociales et 163,4 millions au titre des majorations complémentaires.



Depuis 2013, le réseau des Urssaf a doublé le montant des redressements réalisés. Cette bonne performance trouve son origine dans le développement des modalités de détection des situations de fraude, l'amélioration des méthodes d'investigation et la professionnalisation des inspecteurs en charge de la lutte contre la fraude.





D'année en année, les situations de travail dissimulé se complexifient, et les actions sont davantage ciblées sur des enjeux financiers plus importants mais reposant sur des montages plus sophistiqués, ce qui entraîne un allongement des délais d'investigation. Certaines de ces actions peuvent être réalisées sur plusieurs années.

Plus de la moitié (52 %) des sommes redressées concernent des fraudes dépassant le million d'euros. Ce chiffre illustre le travail important mis en œuvre par les Urssaf pour identifier et sanctionner de nombreuses fraudes de grande ampleur, en parvenant à déjouer les procédés de plus en plus ingénieux employés par les fraudeurs.

5 144 actions ciblées

45 214 actions de prévention

391 actions d'exploitation de PV de travail dissimulé partenaire

Les actions ciblées se sont majoritairement portées sur les secteurs de la construction (30 %), des hôtels, cafés et restaurants (22 %) et le commerce (15 %).

Les actions de prévention ont permis de couvrir plus spécifiquement les segments professionnels relevant du commerce (25 %), de la construction (23 %) et des hôtels, cafés et restaurants (13 %).

De nouveaux outils pour mieux recouvrer le redressement contre le travail dissimulé

La loi fraude renforçant les échanges d'informations utiles pour mieux lutter contre la fraude permet désormais aux agents en charge de la lutte contre le travail dissimulé de consulter certaines bases automatisées de l'administration fiscale, afin de mieux recouvrer les redressements, notamment lorsque l'entreprise disparaît à la suite du contrôle.

Les bases visées par la loi sont au nombre de trois, à savoir :

- la base nationale du patrimoine (BNDP) concentrant tous les actes notariés de biens immobiliers et parts sociales publiés
- la base dite PATRIM permettant d'estimer un bien immobilier mais également les parcelles en fonction des actes publiés dans la même zone géographique et de même surface.
- La base FICOVIE rassemblant l'ensemble des contrats d'assurance vie actifs au 1^{er} janvier 2016

Le décret d'application reste à paraître sur les modalités des habilitations et de désignations des agents de la sphère sociale. Sans attendre, des travaux sont menés par la Direction générale des Finances publiques (DGFIP), la Direction de la Sécurité Sociale (DSS) et l'Acoss notamment pour cadrer cet accès et assurer la mise en œuvre opérationnelle de la loi.



3 - RENFORCER LA LUTTE CONTRE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT

Qu'est-ce que la fraude au détachement ?

Le détachement conduit à appliquer à un salarié d'une entreprise étrangère venant temporairement exercer en France le droit du travail du pays d'origine et à maintenir ce salarié dans le système de sécurité sociale du pays d'origine, auprès de qui l'entreprise doit cotiser.

La lutte contre le détachement frauduleux est souvent abordée sous l'angle du droit du travail applicable, mais la bonne application des règles de cotisations sociales est au moins aussi importante.

En effet, la fraude au détachement peut concerner deux types de fraude aux cotisations sociales :

- soit le recours abusif au détachement : rattacher un travailleur à un pays où les cotisations sociales sont plus faibles afin de diminuer le coût du travail, alors que les conditions d'exercice de l'activité professionnelle ne répondent pas aux conditions du détachement.
- soit le détachement fictif : l'employeur allègue un détachement fictif pour ne pas payer de cotisations dans le pays d'activité, mais il ne déclare pas non plus dans le pays d'origine. Il échappe ainsi à tout prélèvement.

➤ **Les fraudes les plus communément constatées sont :**

- Création en France de structures de pure gestion des salariés détachés pour les mettre à disposition de chantiers ou d'exploitations agricoles (bureaux de placement) ;
- Entreprise sans réalité économique / structurelle / professionnelle dans un État membre mais créée uniquement pour détacher des salariés sur le territoire français (entreprise dite « coquille vide ») ou filiale fictive ;
- Entreprise créée via un montage juridique complexe, uniquement pour mettre à disposition des entreprises françaises, sur le sol français, des salariés détachés ;
- Allégation de détachement sans avoir cotisé dans l'État d'origine.

La lutte contre la fraude au détachement constitue un enjeu économique et social crucial, tant pour la préservation du modèle social que des entreprises françaises. Priorité des pouvoirs publics, elle constitue un axe de travail majeur du réseau des Urssaf.

L'année 2018 se caractérise par des résultats records des Urssaf dans la lutte contre la fraude au détachement. Ces résultats exceptionnels sont en partie tirés par des dossiers à très fort enjeu.

RÉSULTATS FINANCIERS DE LA FRAUDE AU DÉTACHEMENT

2016 → 50 965 511€
2017 → 40 561 408€
2018 → 130 713 348 €

Sur le terrain - Focus sur la procédure de demande de retrait des formulaires A1

Dans le cadre d'un contrôle, l'inspecteur doit engager des investigations et des procédures à deux niveaux :

- S'assurer des conditions du détachement, de la délivrance d'un certificat A1, des modalités d'exercice de l'activité professionnelle,
- Engager dans les situations de faux détachement une procédure de retrait des formulaires A1 auprès de l'autorité étrangère compétente.

La profondeur des investigations et l'intervention d'un interlocuteur hors du territoire national est de fait, de nature à complexifier et allonger la durée des actions de contrôle.

Pour autant, la réglementation européenne, confirmée par la jurisprudence récente de la Cour de justice de l'Union européenne impose en matière de sécurité sociale, le respect de la procédure de demande de retrait.

Le rattachement d'un travailleur à une législation de sécurité sociale est attesté, par la production d'un certificat (formulaire A1) par l'institution compétente, remis soit à l'employeur, soit à la personne concernée. Le certificat lie les institutions et les juridictions du pays d'accueil tant qu'il n'a pas été retiré ou déclaré invalide par l'institution qui l'a délivré.

Les inspecteurs du réseau des Urssaf sont seuls compétents pour solliciter le retrait des certificats de détachement.

Le contrôle par l'Urssaf du certificat de détachement en pratique

Une phase de dialogue qui s'exerce à deux niveaux :

- Phase 1 de dialogue : l'inspecteur adresse un courrier circonstancié aux autorités étrangères. Les réponses doivent intervenir dans un délai de 3 mois renouvelable 1 fois.
- Phase 2 de dialogue : les autorités compétentes des États membres concernés (la Direction de la sécurité sociale pour la France) peuvent décider d'entamer une seconde phase de la procédure de dialogue avec leurs homologues de l'Etat concerné ou de saisir directement la commission administrative.

Puis, en cas d'échec, une procédure de conciliation :

- Les autorités compétentes des Etats concernés peuvent saisir la Commission administrative pour la coordination des systèmes de sécurité sociale au sein de l'Union Européenne. La commission administrative s'efforce de concilier les points de vue dans les six mois suivant sa saisine.

Les suites d'une procédure de demande de retrait :

Deux situations sont possibles :

- La demande de retrait formulée est suivie d'effet en faveur de l'Urssaf requérante : le certificat est retiré, l'affiliation des travailleurs auprès de la sécurité sociale française peut être réalisée et les cotisations / contributions sociales exigées.
- La demande de retrait formulée est refusée ou aucune réponse n'est apportée dans les délais : le certificat n'est pas retiré et l'assujettissement des travailleurs à la législation française demeure impossible. Aucune cotisation / contribution sociale ne peut être recouvrée.



Des coopérations internationales pour mieux lutter contre la fraude au détachement

Du fait de la complexité des situations en cause et des règles européennes, la coopération entre institutions de sécurité sociale est indispensable pour mieux détecter certaines situations de fraude, et, lorsqu'elles sont détectées, pouvoir les réprimer de façon efficace en s'accordant sur la contestation de la justification de la situation de détachement.

L'Acoss, caisse nationale des Urssaf, a développé depuis des coopérations opérationnelles avec les institutions de sécurité sociale des autres Etats Membres, pour mieux lutter contre la fraude, par l'échanges d'informations et l'entraide administrative.

L'ambition de ces coopérations consiste à échanger des informations, le plus en amont possible, pour vérifier la réalité économique et sociale d'une entreprise soupçonnée de fraude au détachement. Ces échanges reposent sur l'identification réciproque d'interlocuteurs et de circuits dédiés de partages d'informations. Ces coopérations peuvent également inclure des modalités conjointes de contrôle d'entreprises de chaque côté de la frontière.

Par ailleurs, les partages de doctrine sur la Détermination de la Législation Applicable permettent de mieux coopérer dans la contestation de certaines situations de détachement.

Depuis deux ans, l'Acoss, en lien avec le CLEISS (Centre de Liaisons étrangères et internationales de Sécurité Sociale) a conclu des accords avec différentes institutions de sécurité sociale :

- Le Portugal - le 15 février 2017
- L'Italie - le 25 juillet 2018
- La Pologne - le 7 janvier 2019
- L'Espagne - le 28 février 2019

Cette démarche succède à celles initiées quelques années auparavant, avec deux conventions bilatérales de Sécurité Sociale : la Belgique et le Luxembourg.

Des rapprochements et contacts sont également prévus avec les institutions du Luxembourg, de Bulgarie et de Slovaquie.

De nouvelles perspectives de coopérations sont ouvertes avec l'intégration de l'Acoss à la plateforme de dialogue transnational entre institutions nationales de sécurité sociale en Europe (ESIP : European Social Security Insurance Platform).

L'exemple du partenariat France/Belgique

En 2017, des travaux spécifiques ont été conduits conjointement entre l'Acoss et l'Urssaf du Nord-Pas de Calais d'une part, et l'ONSS (Office national de Sécurité Sociale, homologue belge de l'Acoss et des Urssaf). Cette expérimentation visait à permettre une exploitation par l'Urssaf des données issues de la base belge de données « Limosa », notamment celles relatives aux travailleurs détachés en Belgique par des entreprises établies en France.

Cette démarche a permis de faire vérifier la réalité de plusieurs situations de détachement par les services de contrôle de part et d'autre de la frontière. Outre ces échanges opérationnels sur des situations à risque, cette coopération a permis un échange de bonnes pratiques et d'expertises en matière de contrôle des situations de détachement entre les deux organismes.

Elle se poursuit en 2019 au travers de l'ambition réciproque de renforcer les échanges d'informations afin d'améliorer l'application de la législation de sécurité sociale. Il est ainsi prévu d'ouvrir, de façon réciproque, des accès aux bases de données de l'ONSS et de l'Acoss, afin de mieux détecter les situations de fraude.



Mieux lutter contre la fraude aux détachements entrants

La lutte contre la fraude en matière de prestation de services internationale fait intervenir également la Direction générale du travail et le réseau des Direccte, au titre de la déclaration préalable de détachement et des contrôles réalisés par l'inspection du travail dans le cadre de la Directive travail.

Afin de mieux appréhender l'évolution du phénomène du détachement en France et d'optimiser la gestion des détachements « entrants » (soit des travailleurs détachés en France par une entreprise établie à l'étranger, de nouvelles modalités d'échanges d'informations entre les partenaires sont envisagées.

Un travail d'audit commun est déjà engagé tant sur la nature des données que sur les systèmes d'information. L'objectif final de cette démarche : élaborer un portail commun, permettant notamment de recueillir l'expression de besoins de chacun des partenaires impliqués aux regard de leurs enjeux et objectifs, définir les modalités d'accès aux informations utiles aux contrôles (ex : accès ponctuel, accès pour traitements de masse) et de déterminer une cible fonctionnelle et technique partagée.

A court terme, dès mai 2019, les inspecteurs Urssaf pourront accéder aux données de la base SIPS. Cette base, gérée par la Direction Générale de Travail, permet aux entreprises concernées de transmettre leurs déclarations préalables de détachement directement depuis une plateforme sécurisée.

Les enjeux et perspectives de la branche, contractualisés dans la Convention d'objectif et de gestion 2018/2022, devront également s'inscrire dans les plans interministériels de lutte contre la fraude. Ainsi, en 2019 sont en cours de définition,

- Le plan national de lutte contre le travail illégal (PNLTI) sous l'égide de la Direction générale du travail et porté par le ministère du travail
- Le plan national de lutte contre la fraude (PNLF) conduit sous l'autorité du ministère de l'action et des comptes publics.

CONTACT PRESSE

Service de presse : contact.presse@acoss.fr

Suivez-nous sur Twitter [@Urssaf](https://twitter.com/Urssaf)